



LOS EFECTOS DE LA CRISIS FINANCIERA
SOBRE LAS INSTITUCIONES NACIONALES
4 MAGGIO 2020

Dalla crisi economica alla crisi
democratica: la sfida populista alla
solidarietà e l'identità europea

di Angelo Schillaci

Professore associato di Diritto pubblico comparato
Sapienza – Università di Roma

Dalla crisi economica alla crisi democratica: la sfida populista alla solidarietà e l'identità europea^{*}

di Angelo Schillaci

Professore associato di Diritto pubblico comparato
Sapienza – Università di Roma

Abstract: Although it is the main victim of the economic global and European crisis, the principle of solidarity still represents an important criterion to assess the side-effects of the crisis on European constitutional democracies. Thus, a reflection on some of the possible responses to the challenges that this time poses to constitutional democracy in Europe -especially in relation to the growth and affirmation of populist, nationalist and sovereign forces – has to deal with the principle of solidarity. In particular, the A. focuses on the crisis of solidarity as an aspect of the more general crisis of the relationship with the Other, which can be found at different levels: the intertwining of external solidarity and internal solidarity (as social cohesion) in the development the European integration process; the crisis of political obligation in the public space, on which the populist challenge to constitutional democracy hinges; finally, with reference to the relationship between transformations of European identity and interpretation of conflicts.

Sommario: 1. Crisi economico-finanziaria, emergenza sanitaria e crisi della solidarietà. – 2. Crisi della solidarietà come crisi del rapporto tra costituzionalismo e democrazia: alle radici della sfida populista. – 3. Crisi della solidarietà e trasformazioni dell'identità europea. – 4. *Segue:* identità europea, solidarietà e interpretazione dei conflitti. – 5. Riflessioni conclusive: crisi della solidarietà e crisi della cittadinanza.

1. Crisi economico-finanziaria, emergenza sanitaria e crisi della solidarietà

A più di dieci anni dallo scoppio della crisi economico-finanziaria che ha segnato in profondità l'Europa e il mondo, è possibile tentare di tracciare un quadro degli effetti che la crisi stessa ha avuto sulla democrazia costituzionale in Europa.

Nel breve spazio di questo scritto tali effetti verranno traggurati nel prisma del principio di solidarietà, da un punto di vista prevalentemente teorico. Vittima principale della crisi, il principio di solidarietà continua infatti a rappresentare un importante criterio di interpretazione di quanto è accaduto e continua ad accadere in Europa e a partire da esso è possibile riflettere su alcune delle possibili risposte alle sfide che questo tempo pone alla democrazia costituzionale in Europa, specie in relazione alla crescita e

^{*} Peer reviewed. Studio realizzato nell'ambito del Modulo Jean Monnet 2018-2021 CRISES, "Critical Risks for Integration and Solidarity in the European Space".

all'affermazione di forze populiste, nazionaliste e sovraniste¹, giunte talora anche al governo di alcuni degli stati membri².

Al momento di consegnare questo scritto, peraltro, l'Europa (e il mondo intero) si dibattono in una crisi sanitaria senza precedenti, dalle coordinate e soprattutto dagli effetti molto incerti. Tuttavia, con riferimento specifico al contesto europeo – e in particolare all'approccio dell'Unione alla gestione della crisi sanitaria – pare di poter affermare che, anche in questo frangente, la riflessione sul principio di solidarietà assuma un rilievo centrale. E ciò, sia per quel che riguarda la solidarietà “esterna” – cioè tra stati membri – sia per quel che riguarda l'impatto delle misure adottate (o da adottare) in sede europea per fare fronte all'emergenza sulla tenuta della solidarietà e della coesione sociale all'interno degli stati membri.

Più in generale, peraltro, è proprio la riflessione sul carattere multidimensionale del principio di solidarietà che consente di riannodare alcuni fili, relativi sia alla costruzione dell'identità europea, sia all'articolazione dello spazio pubblico in cui quel processo si svolge, nella sua intima pluralità.

In particolare, la tenuta del principio di solidarietà viene qui presa in esame come aspetto della più generale crisi della relazione con l'alterità, che può essere riscontrata a diversi livelli: l'intreccio tra solidarietà esterna e solidarietà (come tenuta della coesione) interna nel quadro del processo di integrazione europea; la crisi dell'obbligo e della responsabilità politica nello spazio pubblico, su cui si impenna la sfida populista alla democrazia costituzionale; infine, con riferimento al rapporto fra trasformazioni dell'identità europea e interpretazione dei conflitti. Tratto comune, che nasce dall'interpretazione stessa della crisi della solidarietà come crisi della relazione *politica* con l'alterità, è dato dalla crisi della cittadinanza, originata dalla difficile composizione del rapporto tra libertà individuale e libertà politica e dal suo nesso altrettanto problematico con la gestione della complessità nello spazio pubblico.

In questa prospettiva, l'impatto della crisi sulla tenuta del principio di solidarietà sembra rappresentare almeno uno degli anelli di congiunzione tra la crisi economico-finanziaria – e le risposte che ad essa sono

¹ Ai fini di questo scritto, il populismo viene in rilievo – a prescindere dalla risalente discussione sulla sua definizione (su cui cfr. ad esempio M. ANSELMi, *Populismo. Teorie e problemi*, Milano, 2017) – quale “forma di politica delle identità” che risulta, a prescindere dalla collocazione delle proposte populiste nello spettro politico tradizionale (e dunque della discussa distinzione tra *left* e *right wing populisms*, su cui cfr. M. TUSHNET, *Varieties of populism*, in *German Law Journal*, fasc. 20/2019, pp. 382 ss. nonché da ultimo, e criticamente, E. FASSIN, *Contro il populismo di sinistra*, Roma, 2019), dalla combinazione tra antielitismo, antipluralismo (*recte*: una “forma moralizzata di antipluralismo”), sovrarappresentazione della decisione maggioritaria, declinazione massiccia e strumentalmente omogenea dell'immagine del popolo e resistenza ai – ove non netto rifiuto dei – vincoli costituzionali alla decisione maggioritaria e alle istituzioni di garanzia: per questa impostazione cfr. J. W. Müller, *Cos'è il populismo?*, Milano, 2017 (pp. 8 e 27 per le citazioni). Per una lettura dei rapporti tra populismo e costituzionalismo cfr. sin d'ora L. CORRIAS, *Populism in constitutional key: Constituent power, popular sovereignty and constitutional identity*, in *European Constitutional Law Review*, 2016, pp. 6 ss.

² Per una analisi del caso italiano, v. ora G. DELLEDONNE – G. MARTINICO – M. MONTI – F. PACINI (eds.), *Italian Populism and Constitutional Law*, Palgrave Macmillan, 2020.

state date – e la crisi che la democrazia costituzionale sta attualmente attraversando, in Europa e fuori dall'Europa. Alcune delle principali dimensioni della crisi del principio di solidarietà in Europa – la gestione dei flussi migratori³, o l'ambiguo intreccio tra solidarietà e condizionalità (rispetto a politiche di austerità) nell'articolazione delle misure anticrisi⁴ – rappresentano in questo quadro non soltanto altrettanti profili di crisi del processo di integrazione in Europa, ma rendono evidente, allo stesso tempo, il nesso tra crisi della solidarietà e crisi della coesione sociale – intesa primariamente quale solidarietà tra diversi – di cui la democrazia costituzionale necessariamente si alimenta⁵.

Non è, allora, un caso che l'emergenza sanitaria da Covid-19 stia mettendo l'Unione europea e gli stati membri di fronte ad una dimensione ulteriore della sofferenza di queste più profonde radici del principio di solidarietà; e che proprio l'emergenza sanitaria in corso stia non solo fungendo, in qualche misura, da detonatore del conflitto tra solidarietà interna e solidarietà esterna ma stia altresì costringendo, più in profondità, a fare i conti con il nesso tra individualismo, crisi della relazione con l'alterità e tenuta della coesione sociale, messa a rischio (anche) dall'impatto del messaggio politico populista⁶. Si pensi, solo per fare un esempio, al pericoloso intreccio – sperimentato in queste settimane in alcuni stati membri, come Ungheria o Slovenia – tra “populismo di governo” e ricorso a modelli autoritari di gestione dell'emergenza; e, per altro verso, alla timidezza dell'Unione europea nell'articolazione di una risposta unitaria e forte a simili derive⁷.

Oggi come dieci anni fa, peraltro, l'indebolimento dei legami di solidarietà tra stati membri rischia di pregiudicare la tenuta dei legami di coesione sociale e politica all'interno degli stati stessi; e, secondo un

³ Sul punto v. ad esempio, in relazione al caso italiano S. PENASA, *The italian way to migration: was it 'true' populism? Populist policies as constitutional antigens*, in G. DELLEDONNE – G. MARTINICO – M. MONTI – F. PACINI (eds.), *op. cit.*, pp. 255 ss.

⁴ Ho approfondito questi aspetti in A. SCHILLACI, *Governo dell'economia e gestione dei conflitti nell'Unione europea: appunti sul principio di solidarietà*, in *Costituzionalismo.it*, vol. 1/2017, pp. 27 ss.

⁵ Sul punto v., in generale, G. DELLEDONNE, *La croissance économique dans l'ordre juridique: retour sur un débat des Trente Glorieuses*, in *Revue interdisciplinaire d'études juridiques*, fasc. 2/2018, pp. 341 ss. (specie pp. 341-344), nonché lo *Special Issue* n. I/2019 della *Rivista di Diritto comparati* (<https://www.diritticomparati.it/rivista-quadrimestrale-special-issue-2019/>: ove non diversamente specificato, tutti i link riportati nelle note successive sono stati consultati l'ultima volta in data 20 aprile 2020).

⁶ Questa prospettiva di inquadramento è presente in alcune prime letture dell'emergenza sanitaria e del suo impatto sulla tenuta della coesione sociale: cfr., seppur da angolature diverse, P. GIORDANO, *Nel contagio*, Torino, 2020 e S. ŽIŽEK, *Virus. Catastrofe e solidarietà*, Firenze, 2020.

⁷ Sul caso ungherese v. almeno S. BENVENUTI, *Sulla legge organica ungherese n. 12 del 30 marzo 2020 «sulla protezione contro il coronavirus»*, in *Sidiblog*, 7 aprile 2020 (<http://www.sidiblog.org/2020/04/07/sulla-legge-organica-ungherese-n-12-del-30-marzo-2020-sulla-protezione-contro-il-coronavirus/>), nonché, ivi, i contributi di P. DE SENA, *Contrasto al Covid-19 e/o demolizione dello stato di diritto? Le misure ungheresi e la Convenzione europea* e F. CASOLARI, *La protezione dello stato di diritto nell'Unione europea ai tempi del Coronavirus: se non ora, quando?*; K. KOVÁKS, *Hungary's Orbánistan: A Complete Arsenal of Emergency Powers*, in *Verfassungsblog*, 6 aprile 2020 (<https://verfassungsblog.de/hungarys-orbanistan-a-complete-arsenal-of-emergency-powers/>) nonché, se si vuole, A. SCHILLACI, *L'Europa e le sfide della democrazia*, in *OraLegaleNews*, 18 aprile 2020 (<https://www.oralegalenews.it/topics/leuropa-e-le-sfide-della-democrazia-in-tempi-di-emergenza/10742/2020/>).

movimento circolare, l'indebolimento delle democrazie costituzionali nazionali che per questa via viene a determinarsi rende sempre più fragili le basi su cui poggia il processo di integrazione europea.

Così, ad esempio, la mancata considerazione dell'istanza solidaristica nell'articolazione delle misure anticrisi – o meglio la declinazione della solidarietà esterna in termini di mera condizionalità sinallagmatica (secondo lo schema privatistico diritto/obbligo) – ha avuto un impatto dirompente non solo sulla tenuta del processo di integrazione (e dunque sulla solidarietà esterna, tra stati membri) ma anche e soprattutto sui processi di inclusione sociale all'interno degli stati interessati, indebolendo la qualità della vita democratica. Si pensi, solo per fare un esempio, all'impatto che la “solidarietà” europea ha avuto sull'articolazione della politica economica e sui diritti sociali in Grecia⁸. O si pensi alle conseguenze – drammaticamente vive nella cronaca di queste settimane – delle misure di austerità sulla tenuta dei sistemi sanitari in Spagna o in Italia⁹.

In altri termini, e semplificando, agli stati membri interessati dalle misure anticrisi è stato accordato un sostegno finanziario ed è stato richiesto l'adempimento di obblighi, in una logica di corresponsabilità; e tuttavia, la tipologia di obblighi posti in capo agli stati – su tutti, l'adozione di politiche di austerità, a forte impatto sulla spesa sociale – non è stata calibrata sulle condizioni interne di coesione, ad esempio considerando specifiche situazioni di vulnerabilità o marginalità sociale o ancora facendosi carico dell'impatto delle politiche di austerità richieste su servizi direttamente funzionali alla garanzia di diritti fondamentali come la salute o l'istruzione, a loro volta decisivi strumenti di benessere e costruzione di una comunità coesa.

La condizionalità delle misure anticrisi, pertanto, si è tradotta in una forma di solidarietà *senza* riconoscimento e, se ha preservato gli equilibri finanziari, ha finito per aggravare la condizione della democrazia costituzionale all'interno degli stati membri: in altri termini, le misure anticrisi sono rimaste cieche rispetto alle specifiche fragilità dei singoli stati e, nella gestione dei conflitti, si è privilegiata la dimensione delle relazioni tra gli stati membri, e tra questi e l'Unione, piuttosto che assumere quale ambito di azione anche i conflitti *politici e sociali* interni.

Le tracce di simili criticità sono vive e riconoscibili anche nel dibattito che sta interessando l'Unione nella primavera del 2020, in relazione all'adozione di misure idonee a sostenere gli stati maggiormente colpiti dalla crisi sanitaria da Covid-19; misure che, peraltro, non riguardano soltanto il sostegno finanziario delle

⁸ Sul punto v. G. ARAVANTINOU LEONIDI, *Costituzionalismo e Crisi economica. I diritti sociali in Grecia*, in *Democrazia e Sicurezza-Democracy and Security Review* (www.democraziaesicurezza.it), fasc. n. 3/2015, pp. 1 ss.

⁹ Cfr. tra gli altri F. BALAGUER CALLEJON – M. AZPITARTE SANCHEZ – E. GUILLEN LOPEZ – J.F. SANCHEZ BARILLAO (a cura di), *The Impact of the Economic Crisis on the EU Institutions and Member States*, Madrid 2015, nonché F. BALAGUER CALLEJON – A. VIALA – S. PINON (a cura di), *Le droit constitutionnel européenne a l'épreuve de la crise économique et démocratique de l'Europe*, Clermont Ferrand, 2015.

politiche sanitarie nazionali ma anche, nel lungo periodo, il sostegno al lavoro e, ancora, il sostegno a politiche di investimento pubblico nell'economia realizzate anche attraverso il ricorso all'indebitamento, in deroga ai parametri europei di stabilità e, soprattutto, garantendo in qualche misura una partecipazione europea ai costi dell'indebitamento stesso¹⁰.

Da un lato, la risposta dell'Unione – e in particolare, almeno in una prima fase, della Commissione europea, della BCE e della BEI – non si è fatta attendere, e sono stati messi in campo programmi di finanziamento straordinario degli investimenti e delle misure di sostegno emergenziale ai lavoratori (si pensi al programma cd. SURE¹¹).

D'altro canto, con riferimento specifico alle misure di lungo periodo e all'eventuale individuazione di forme di condivisione del debito pubblico, il dibattito mobilita variabili più complesse e, soprattutto, non può prescindere da accordi in sede intergovernativa (e, dunque, dal ruolo preminente del Consiglio europeo e del Consiglio ECOFIN).

Non è evidentemente possibile – nel momento in cui si consegna questo scritto (seconda metà di aprile 2020) – svolgere valutazioni più dettagliate. Eppure, anche in questo frangente il dibattito sembra articolarsi lungo direttrici analoghe. In primo luogo, viene chiamata in causa l'intensità della solidarietà “esterna”, come evidente ad esempio nella discussione relativa all'istituzione di titoli di debito i cui costi verrebbero ripartiti tra gli stati membri (i cd. *Eurobond* o, con espressione invalsa nel dibattito pubblico, *Coronabond*). In secondo luogo, nel momento in cui si discute della possibilità di fare ricorso – in alternativa o, piuttosto, solo nell'immediato – al Meccanismo europeo di stabilità, il dibattito investe nuovamente il perimetro della condizionalità delle erogazioni a carico di esso e, dunque, l'impatto degli “aiuti” sulla tenuta della coesione sociale interna.

Si tratta, come accennato, di un dibattito ancora in corso. Ma è interessante notare e utile ribadire che le coordinate del problema non sono dissimili da quelle in cui l'Europa si è dibattuta dopo la crisi del 2008 e che, pertanto, alle conseguenze di tale fase è possibile guardare con interesse ancora oggi, in particolare per affinare la coscienza del nesso tra intensificazione della solidarietà “esterna” e tenuta della coesione sociale “interna”. Per questo, le riflessioni che si propongono in questo contributo – che tenta di

¹⁰ Che questo sia il percorso da intraprendere è stato chiarito con estrema lucidità, tra i primi, da M. DRAGHI, *We face a war against coronavirus and must mobilise accordingly*, in Financial Times, 25 marzo 2020 (<https://www.ft.com/content/c6d2de3a-6ec5-11ea-89df-41bea055720b>).

¹¹ Su cui v. R. BARATTA, *Il contrasto alla disoccupazione a fronte dell'emergenza sanitaria da Covid-19: è attuale il principio di solidarietà nell'Unione europea?*, in SidiBlog, 9 aprile 2020 (<http://www.sidiblog.org/2020/04/09/il-contrasto-alla-disoccupazione-a-fronte-dellemergenza-sanitaria-da-covid-19-e-attuale-il-principio-di-solidarieta-neunione-europea/>) e L. BARTOLUCCI, *Le prime risposte economico-finanziarie (di Italia e Unione europea) all'emergenza Covid-19*, in questa Rivista – Osservatorio emergenza Covid-19, 8 aprile 2020 (https://federalismi.it/focus/index_focus.cfm?FOCUS_ID=112&focus=covid).

inquadrare il nesso tra “sfida” populista alla solidarietà e rilievo della solidarietà stessa nei percorsi di costruzione culturale dell’identità europea – mantengono la loro attualità anche nel quadro del “cambio di paradigma”¹² che stiamo attraversando in conseguenza dell’emergenza sanitaria in corso, e pur con tutte le difficoltà legate alla lettura di una realtà in continua trasformazione.

La mancata comprensione, entro tali coordinate, della relazione tra solidarietà “esterna” e solidarietà “interna” è infatti suscettibile di aggravare la crisi del processo di integrazione europea, ma anche di determinare una profonda sofferenza dei processi di integrazione sociale e politica all’interno degli stati membri: alla frammentazione dello spazio pubblico europeo si accompagna, in altri termini, una parallela frammentazione degli spazi pubblici nazionali¹³.

Nella sua dimensione esterna, la solidarietà fra stati si pone quale alternativa alla chiusura degli stati stessi entro sfere indipendenti e non comunicanti: come è stato sostenuto, “in un sistema economico integrato a livello mondiale e regionale, i paesi europei devono cooperare per poter esercitare la propria sovranità”. In altri termini, l’indipendenza degli stati non garantisce la sovranità, che è invece rafforzata dalla cooperazione e “una sovranità condivisa” è preferibile a una sovranità “inesistente”¹⁴. In questo quadro, la solidarietà esterna – intesa però come fattore di cooperazione tra stati membri – potrebbe contribuire, diversamente da quanto accaduto sino ad ora, a rafforzare la sovranità, piuttosto che ad indebolirla, come pure si teme.

Ove la si osservi dal punto di vista interno, invece, la solidarietà può fungere da fattore di consolidamento delle istituzioni democratiche, nella misura in cui la si concepisca quale strumento di riconoscimento e gestione dei conflitti e dunque di integrazione e coesione della base sociale dello stato. Si tratta di una prospettiva di inquadramento che, peraltro, lega la solidarietà ad una declinazione esigente del rapporto tra obbligo politico e corresponsabilità sociale e presuppone, a sua volta, non solo la pari dignità sociale di ogni differenza, ma anche una ben precisa *immagine della persona*, incentrata sull’intreccio tra libertà, solidarietà e responsabilità.

In altri termini, attorno al principio di solidarietà e alla sua declinazione cooperativa è possibile articolare processi di costruzione di una comunità coesa¹⁵, a partire dal riconoscimento delle differenze, e dunque

¹² Nel senso classicamente proposto da T. KUHN, *La struttura delle rivoluzioni scientifiche* [1962], Torino, 1969.

¹³ Sul punto, cfr. sin d’ora P. RIDOLA, *Costituzione, stato e società nelle democrazie pluralistiche. Lo «spazio pubblico»*, in ID., *Stato e Costituzione in Germania*, Torino, 2016, pp. 123 ss.

¹⁴ Le citazioni nel testo sono tratte dal discorso di Mario Draghi in occasione del conferimento della *laurea honoris causa* in Giurisprudenza dall’Università degli studi di Bologna, il 22 febbraio 2019. Il testo integrale può essere letto a questo indirizzo: <https://www.ilfoglio.it/politica/2019/02/25/news/un-europa-da-draghi-239842/> (ultimo accesso: 21 dicembre 2019).

¹⁵ Seguendo l’insegnamento classico di H. HELLER, *Democrazia politica e omogeneità sociale* (1928), in ID., *Stato di diritto o dittatura?*, a cura di U. Pomarici, Napoli, 1998, pp. 1 ss. Sul punto, cfr. anche, di recente, F. SAITTO, *The Decline of*

dal principio pluralista: sussiste, cioè, un nesso molto profondo tra tenuta del principio di solidarietà e dinamiche di legittimazione costituzionale della vita democratica¹⁶.

Declinata come fattore di pratiche cooperative tra diversi, infatti, la solidarietà si lega strettamente alla costruzione di identità politiche collettive e consente di “produrre vita comune”¹⁷ mantenendo in tensione il rapporto tra identità, alterità e pluralismo e senza neutralizzare le fratture che percorrono lo spazio pubblico e il corpo politico.

In questo senso, tutto al contrario, l’indebolimento dei legami di solidarietà e la frammentazione dello spazio pubblico determinano un processo che – con espressione efficace – è stato definito di “precarizzazione della democrazia”¹⁸, specie nella misura in cui tali dinamiche appaiono allo stesso tempo condizionate dalla radicale torsione del rapporto tra decisione politica ed economia¹⁹ che incide a sua volta profondamente sulla tenuta del principio di sovranità politica²⁰.

2. Crisi della solidarietà come crisi del rapporto tra costituzionalismo e democrazia: alle radici della sfida populista

Non stupisce, allora, che proprio l’interpretazione della solidarietà in senso cooperativo e integrativo venga attaccata con decisione dalle forze populiste e nazionaliste, le quali piuttosto tendono a rinchiudere il valore della solidarietà, in termini introversi, entro dinamiche di produzione di identità massicce ed escludenti, comunità coese e impenetrabili, composte da persone simili tra loro.

La distorsione della relazione tra identità e solidarietà²¹ rappresenta una delle radici della crisi della democrazia costituzionale, in Europa e non solo. Essa infatti ha un impatto decisivo sulla comprensione

“Middle-Class Constitutionalism” and the Democratic Backlash, in *Rivista di Diritti comparati*, Special Issue n. I/2019, pp. 32 ss., specie pp. 41 ss.

¹⁶ A partire da posizioni non distanti da quelle riprese nel testo, Pierre Rosanvallon avverte, peraltro, che “nella storia della democrazia, la storia dello Stato sociale è stata inseparabile da quella del regime democratico” (P. ROSANVALLON, *Pensare il populismo*, Roma, 2017, p. 33).

¹⁷ P. ROSANVALLON, *op. ult. cit.*, p. 31.

¹⁸ Per questa definizione, cfr. E. FASSIN, *op. cit.*, pp. 7 ss.

¹⁹ Nella lettura proposta, tra gli altri, da C. CROUCH, *Postdemocrazia*, Roma-Bari, 2019.

²⁰ Sul punto, cfr. ad esempio A. SOMMA, *I limiti del cosmopolitismo. La sovranità nazionale nel conflitto tra democrazia e capitalismo*, in *Costituzionalismo.it*, fasc. 1/2019, pp. 17 ss.; L. FERRAJOLI, *Democrazia e populismo*, in *Rivista AIC*, fasc. 3/2018, pp. 515 ss., specie 520 ss. Sul piano delle risposte, l’alternativa sembra essere quella tra la (illusoria) chiusura sovranista nella cornice nazionale e lo sforzo di irrobustire la democrazia sia a livello interno che a livello sovranazionale, mantenendo in equilibrio il livello europeo di decisione con la salvaguardia della funzione della sovranità politica in relazione, soprattutto, al sostegno di processi di integrazione nello spazio pubblico (nazionale ed) europeo: sul punto, cenni in Y. MÉNY, *Popolo ma non troppo. Il malinteso democratico*, Bologna, 2019, pp. 151-152.

²¹ Tematizzata in molti recenti volumi, tra i quali merita ricordare in questa sede almeno F. FUKUYAMA, *Identity. Contemporary Identity Politics and the Struggle for Recognition*, Londra, 2019; M. LILLA, *L’identità non è di sinistra. Oltre l’antipolitica*, Venezia, 2018; A. PROSPERI, *Identità. L’altra faccia della storia*, Roma-Bari, 2016; C. CROUCH, *Identità perdute. Globalizzazione e nazionalismo*, Roma-Bari, 2019.

stessa dell'identità europea, la quale – come vedremo – si è storicamente alimentata delle differenze ed è stata costruita a partire gestione dei complessi equilibri tra unità e particolarismo²², ed ha dunque bisogno di irrobustire un concetto “integrativo” di solidarietà, come solidarietà anzitutto tra diversi; d'altro canto, essa influisce sulla comprensione stessa delle identità nazionali, che risultano indebolite, nella misura in cui i processi di integrazione sociale si vorrebbero esclusivamente affidati a dispositivi identitari forti, refrattari al riconoscimento e all'inclusione delle differenze²³.

La distorsione del rapporto tra identità e solidarietà rinvia, in definitiva, alla crisi del concetto stesso di integrazione – esterna e interna – e scuote le fondamenta della democrazia costituzionale, intesa come fattore di equilibrio e “tentativo più ambizioso di combinare la legittimazione democratica del potere politico con la sua limitazione giuridica in vista della tutela dei diritti fondamentali”²⁴.

Il dibattito sul populismo investe in pieno il dibattito sul significato stesso della democrazia costituzionale²⁵, soprattutto alla luce del fatto che, di regola, le posizioni populiste non rifiutano le dinamiche democratiche (*recte*: il momento elettorale come matrice della legittimazione del potere politico)²⁶. E tuttavia, della democrazia (costituzionale) rifiutano soprattutto la revisione critica del principio maggioritario e la presenza di istituzioni di garanzia (a partire dal potere giudiziario e dal controllo di legittimità costituzionale)²⁷.

In questa prospettiva, pertanto, la sfida populista al costituzionalismo contemporaneo non impone soltanto di recuperare un concetto di democrazia che mantenga saldamente al centro “libertà politica” e “pluralismo”, declinandoli secondo i canoni di un “public process of collective decision making and of opinion formation and communication”, che permette una competizione “aperta” per il governo e presume l'associazione politica tra cittadini e la possibilità di dissenso²⁸; essa, allo stesso tempo, impone

²² Su cui cfr. soprattutto P. RIDOLA, *Unità e particolarismo nell'esperienza giuridica europea* (2016), ora in ID., *Esperienza Costituzioni storia. Pagine di storia costituzionale*, Napoli, 2019, pp. 3 ss.

²³ Sul punto, cfr. ad esempio E. GREBLO, *Il populismo e il trono vuoto della democrazia*, in *Politica & Società*, fasc. 1/2018, pp. 111 ss., specie 115-116; G. PRETEROSSO, *Le ragioni del populismo*, in *Iride*, fasc. 3/2017, pp. 599 ss., specie 600-602.

²⁴ C. PINELLI, *Populismo, diritto e società. Uno sguardo costituzionale*, in *Questione giustizia*, n. 1/2019, pp. 29 ss., 29.

²⁵ Così, esplicitamente, N. URBINATI, *Me The People. How Populism transforms Democracy*, Cambridge Mass., 2019, p. 70; cfr. anche Y. MOUNK, *Popolo vs. Democrazia. Dalla cittadinanza alla dittatura elettorale*, Milano, 2018, pp. 31 ss.

²⁶ Di “parassitismo costituzionale” parla, mutuando una espressione di Rosanvallon, T. FOURNIER, *From rhetoric to action, a constitutional analysis of populism*, in *German Law Journal*, fasc. 20/2019, pp. 362 ss., 364.

²⁷ Sulla distorsione delle dinamiche maggioritarie nella proposta (e nella pratica politico-costituzionale) populista, cfr. T. FOURNIER, *op. ult. cit.*, specie pp. 364 ss. Su questo profilo, vale la pena rimarcare che – nel rapporto tra costituzionalismo e democrazia – la garanzia delle minoranze rispetto ad abusi da parte della maggioranza non si giustifica soltanto sul piano istituzionale (vale a dire, in relazione alla necessità di lasciare in piedi i congegni istituzionali che consentano l'alternanza democratica, cfr. L. CORRIAS, *op. cit.*, p. 25) ma anche e soprattutto sul piano della stessa tenuta della forma di stato e dei canali di legittimazione. La garanzia delle minoranze (politiche e non solo) si lega cioè a doppio filo al rapporto tra democrazia e diritti come specifica dimensione del costituzionalismo democratico.

²⁸ Così N. URBINATI, *op. cit.*, p. 91 (corsivi aggiunti).

di riflettere ancor più in profondità sulla tensione tra populismo, costituzionalismo e torsione del principio di solidarietà in senso introverso.

Sottolineare la tensione tra populismo e costituzionalismo (almeno nella sua accezione prescrittiva e solidamente baricentrata sul profilo delle garanzie)²⁹ non deve indurre a sottovalutare o peggio a ignorare che le *populist claims* sollevano – per le democrazie contemporanee – una questione centrale, che è quella della solidità dei canali di legittimazione (costituzionale e politica) del potere: la stessa retorica anti-elitaria – pur con le sue ambiguità (su tutte, la tendenza a confondersi, nel lungo periodo, con una critica radicale alla politica stessa) – può essere interpretata, in questa prospettiva, come proiezione della più generale tensione critica che permea il rapporto tra dimensione sociale e dimensione politico-istituzionale, costitutiva delle democrazie contemporanee e della loro costante evoluzione³⁰.

Questa domanda di fondo va assunta e mantenuta ferma, così come devono essere criticate le più comuni risposte che ad essa vengono date dai populismi³¹ in strutturale tensione con il costituzionalismo³²: disintermediazione, declinazione massiccia delle identità, centralità delle dinamiche maggioritarie, critica

²⁹ I complessi rapporti tra populismo e costituzionalismo sono peraltro oggetto, in questi anni, di un dibattito serrato. Se alcuni – su tutti, ancora di recente P. BLOKKER, *Varieties of populist constitutionalism: The transnational dimension*, in *German Law Journal*, fasc. 20/2019, pp. 332 ss. – ritengono configurabile un “populist constitutionalism” come specifica declinazione dell’approccio populista alle questioni costituzionali (o addirittura di un vero e proprio disegno “costituzionale” populista), altri tendono invece ad interrogarsi molto criticamente sulla tensione tra populismo e costituzionalismo, soprattutto al fine di distinguere le derive populiste dalle ben diverse nozioni di “political” e “popular” constitutionalism. Accanto a L. CORRIAS, *op. cit.*, possono essere ricordati, tra i molti, almeno G. HALMAI, *Populism, authoritarianism and constitutionalism*, in *German Law Journal*, fasc. 20/2019, pp. 296 ss., K. L. SCHEPPELE, *The opportunism of populists and the defense of constitutional liberalism*, *ivi*, pp. 314 ss., G. MARTINICO, *Fra mimetismo e parassitismo. Brevi considerazioni a proposito del complesso rapporto fra populismo e costituzionalismo*, in *Questione Giustizia*, fasc. 1/2019, pp. 71 ss. nonché i già citati lavori di Pinelli e Fournier. Il dibattito insiste peraltro con frequenza, mi pare, su due nodi fondamentali, lo scioglimento dei quali inevitabilmente condiziona la soluzione del dilemma: da un lato, una certa esitazione a tracciare il confine tra una nozione descrittiva e una nozione prescrittiva di costituzionalismo e, secondariamente, a individuare con chiarezza i contenuti di tale seconda nozione che, almeno a partire dall’articolo 16 della Dichiarazione dei diritti dell’uomo e del cittadino, sono peraltro ben identificati (quantomeno) nella separazione dei poteri e nella tutela dei diritti; dall’altro, la non sempre sorvegliata declinazione della distinzione tra costituzionalismo liberale e costituzionalismo democratico. E tuttavia, specie muovendo nella prospettiva dello sviluppo storico del rapporto tra costituzionalismo, democrazia e politica (su cui cfr., per tutti, P. RIDOLA, *Il costituzionalismo: itinerari storici e percorsi concettuali* (2005), ora in ID., *Esperienza Costituzione storia*, *cit.*, pp. 91 ss.) emerge con sufficiente chiarezza l’incompatibilità tra i populismi contemporanei e, per un verso, la nozione prescrittiva di costituzionalismo – nella misura in cui essi rifiutano il vincolo degli istituti di garanzia (sul piano sostanziale e sul piano organizzativo) – nonché, per altro verso, la refrattarietà dell’approccio populista alle questioni costituzionali a lasciarsi inquadrare negli orizzonti del costituzionalismo democratico (soprattutto con riferimento alle opzioni fondamentali in tema di integrazione del pluralismo attraverso la combinazione tra democrazia e diritti). Sul punto cfr., per una lucida analisi, C. PINELLI, *The nature of populist power through the lens of constitutional lawyers*, in *Rivista di Diritti comparati*, fasc. 3/2019, pp. 41 ss., specie 50 ss.

³⁰ In questo senso cfr. N. URBINATI, *op. cit.*, pp. 72-73, nonché Y. MÉNY, *op. cit.*, pp. 167-168, ma anche, diffusamente, G. PRETEROSSO, *op. cit.*

³¹ Comunque collocati nello spettro politico: in questa prospettiva, cfr. ancora E. FASSIN, *op. cit.*

³² A tale riguardo, N. URBINATI, *op. cit.*, p. 95, che individua nelle due coppie di opposti “homogeneity versus pluralism” e “indeterminacy versus determination” gli “structural tropes that put populism in tension with constitutional democracy”.

delle istituzioni di garanzia e del pluralismo³³. Risposte che, peraltro, paiono tutte accomunate dal rifiuto di gestire le complessità del rapporto politico nelle società pluraliste a partire dall'esigenza di comporre in equilibrio unità e pluralità secondo formule di convivenza alimentate dalla cooperazione solidale con il diverso, le quali consentano di tenere assieme “rivendicazioni legate a conflitti” e “pezzi di storia vissuti in comune”³⁴, riconoscimento di identità particolari e solidarietà, diritti (civili e sociali) e doveri.

In altri termini, la sfida che i populismi pongono al costituzionalismo contemporaneo sembra essere quella di tornare a interrogarsi sulle più profonde dinamiche di relazione tra individui e potere politico³⁵, indagando in modo particolare se sia ancora possibile articolare tale relazione in termini di riconoscimento “verticale” alimentato da robuste dinamiche di riconoscimento “orizzontale”³⁶; vale a dire se sia possibile – resistendo alla potenza della costruzione retorica del popolo in termini monolitici³⁷ – recuperare la profondità delle dinamiche di legittimazione, superando la loro riduzione all'immediatezza³⁸ a partire da una valorizzazione delle relazioni che, nello spazio pubblico, qualificano la solidarietà civile e politica.

A partire dai concetti stessi di popolo e identità, dunque, la sfida posta al costituzionalismo contemporaneo dall'emersione di populismi fortemente aggressivi (e talora dotati di un consenso ampio, sebbene fortemente fluido³⁹) rinvia direttamente ai percorsi di riflessione sullo spazio pubblico e invita a mettere al centro la sostanza “personale” e “relazionale” della democrazia stessa, come paradigma capace di ispirare la ricostruzione delle dinamiche di legittimazione. Si tratta – come scrive Rosanvallon – di

³³ Cfr. J. W. MÜLLER, *op. cit.*

³⁴ Così P. ROSANVALLON, *op. cit.*, p. 27.

³⁵ Occorre cioè domandarsi quale sarà l'impatto del populismo “sulla relazione tra classi dirigenti e cittadini o, in termini politici, tra rappresentanti e rappresentati, tra governi e individui” (così in particolare Y. MÉNY, *op. cit.*, p. 208). In questa prospettiva, la sfida populista offre allora al costituzionalismo l'occasione per una nuova e più profonda riflessione sulle dinamiche di legittimazione, a partire dalla centralità che assume – nelle definizioni stesse di populismo – l'idea che esso possa essere declinato quale “representative process, through which a collective subject is constructed so that it can achieve power” (N. URBINATI, *op. cit.*, p. 5; cfr. anche pp. 51 ss. per lo sviluppo dell'idea che centrale, nelle dinamiche del populismo, sia la costruzione retorica del popolo, cioè a partire dal discorso politico). In altri termini, come osserva G. PRETEROSSO, *op. cit.*, p. 602, i populismi rinviano ad un “deficit di riconoscimento di soggettività popolare e cerca[no] di compensarlo: il populismo entra in gioco quando la sovranità democratica è (o appare) disattivata”.

³⁶ Ho approfondito questa dinamica in A. SCHILLACI, *Le storie degli altri. Strumenti giuridici del riconoscimento e diritti civili in Europa e negli Stati Uniti*, Napoli, 2018.

³⁷ Su cui cfr. ad esempio Y. MÉNY, *op. cit.*, p. 168, ma anche J. W. MÜLLER, *op. cit.*, p. 67, secondo cui, in particolare, “i populist creano il popolo omogeneo in nome del quale hanno sempre parlato”.

³⁸ Su cui cfr. ad esempio, diffusamente, N. URBINATI, *op. cit.* Tale immediatezza non va riferita soltanto, peraltro, alla rescissione dei tradizionali nessi di mediazione politica ma anche – come proposto, assai suggestivamente – alla stessa torsione del rilievo politico del tempo: sul punto, cfr. C. PINELLI, *The Populist Challenge to Constitutional Democracy*, in *European Constitutional Law Review*, fasc. 7/2011, pp. 5 ss., 7-8. La riduzione del tempo ad un “eternal present” (ivi, p. 8) non solo assottiglia il rapporto di rappresentanza politica, e trasferisce il confronto politico – tendenzialmente – dai programmi alle persone ma, allo stesso tempo, ostacola la formazione di quello “sguardo lungo” di cui la politica avrebbe bisogno per valutare la propria azione (così P. POMBENI, *La buona politica*, Bologna, 2019, pp. 48-49).

³⁹ Sul punto v. almeno M. REVELLI, *La politica senza politica. Perché la crisi ha fatto entrare il populismo nelle nostre vite*, Torino, 2019; I. DIAMANTI – M. LAZAR, *Popolocrazia. La metaformosi delle nostre democrazie*, Roma-Bari, 2018.

assumere il popolo non come presupposto trascendentale o come principio, ma come “sostanza e forma sociale della democrazia” e soprattutto come “promessa [...] problema [...] progetto da realizzare”⁴⁰, laddove – tutto al contrario – le posizioni populiste tendono a pensare il popolo come unità, senza interrogarsi sulle fratture che internamente lo percorrono e che qualificano, in ultimo, la relazione tra esercizio della sovranità popolare e autonomia individuale⁴¹.

“Pensare il populismo”⁴² – incontrarlo sul suo terreno⁴³ – impone dunque di farsi carico dell’indebolimento dei nessi di legittimazione per assenza di un legame di fiducia tra individui e istituzioni politiche⁴⁴. E di farlo – per un verso – nella piena consapevolezza critica dell’impatto della torsione neoliberale del costituzionalismo contemporaneo su aspirazioni e bisogni delle persone e dei popoli⁴⁵ ma anche – per altro verso – a partire dalla tematizzazione esigente del nesso tra esercizio della sovranità popolare, libertà, solidarietà e corresponsabilità.

Laddove, in altri termini, le più comuni risposte alla sfida populista tendono a collocarsi sul versante della riflessione sulle riforme istituzionali (o, più in generale, del sistema delle intermediazioni politiche e/o della rappresentanza⁴⁶) o, sebbene più di rado, sul versante della radicale riforma delle politiche economiche e sociali⁴⁷, una risposta alla sfida populista che intenda muoversi nell’orizzonte del costituzionalismo non può dimenticare – del costituzionalismo stesso – il pilastro che poggia sui diritti fondamentali e sul loro nesso con i processi di integrazione sociale e politica⁴⁸.

⁴⁰ P. ROSANVALLON, *op. cit.*, pp. 9-13.

⁴¹ Sul punto, cfr. ad esempio L. CORRIAS, *op. cit.*, pp. 18 ss.

⁴² Come invita a fare Rosanvallon, nell’omonima lezione più volte citata.

⁴³ Così E. LONGO, *The European Citizens’ initiative: too much democracy for EU polity?*, in *German Law Journal*, fasc. 20/2019, pp. 181 ss.

⁴⁴ Sul rapporto tra legittimazione e fiducia cfr. ad esempio Y. MÉNY, *op. cit.*, pp. 52 ss., specie 57 ss. Di “democrazia sfiduciata” parla – a proposito delle sfide populiste al costituzionalismo – M. MANETTI, *Costituzione, partecipazione democratica, populismo*, in *Rivista AIC*, fasc. 3/2018, pp. 375 ss., 378. Che “ripensare nuovi rapporti fiduciari tra individui, società e istituzioni pubbliche, che siano in grado di promuovere pluralismo solidale e trasformazione progressiva delle dinamiche istituzionali” possa essere uno dei punti di partenza per articolare la risposta alla crisi della democrazia costituzionale in questo tempo è sostenuto, condivisibilmente, da G. ALLEGRI, *Pluralismo solidale, innovazione sociale e processi federali per un nuovo garantismo costituzionale?*, in ID. – A. STERPA – N. VICECONTE (a cura di), *Questioni costituzionali al tempo del populismo e del sovranismo*, Napoli, 2019, pp. 51 ss., 59-60.

⁴⁵ Nel senso che “il vero convitato di pietra nei dibattiti sul populismo è il neoliberismo” cfr. G. PRETEROSSO, *op. cit.*, p. 603. Sul nesso tra populismi e neoliberismo cfr., tra gli altri, A. SOMMA, *op. cit.*; L. FERRAJOLI, *L’alleanza perversa tra sovranismi e liberismo*, in *Costituzionalismo.it*, fasc. 1/2019, pp. 1 ss., e in particolare 3 ss., soprattutto per la tematizzazione del carattere illusorio della risposta populista e sovranista agli squilibri dello scenario neo-liberale.

⁴⁶ Cfr. in questo senso, ad esempio, la proposta di L. FERRAJOLI, *Democrazia e populismo*, cit., pp. 521 ss.

⁴⁷ In questo senso, oltre ad A. SOMMA, *op. cit.*, cfr. ad esempio B. BUGARIC, *The two faces of populism: Between authoritarian and democratic populism*, in *German Law Journal*, fasc. 1/2019, pp. 390 ss.

⁴⁸ Per la tematizzazione di questo nesso, e tra i molti suoi lavori dedicati al tema, cfr. soprattutto P. RIDOLA, *La Costituzione e le nuove sfide delle società pluralistiche*, in ID., *Diritti di libertà e costituzionalismo*, Milano, 1997, pp. 39 ss. La reazione al rigetto dei vincoli che caratterizza il messaggio populista – in uno con la necessità di costruire coesione sociale a partire da relazioni cooperative e dal sostegno a bisogni (piuttosto che da astratte premesse identitarie) – non può peraltro essere affidata in via esclusiva ad una rigida contrapposizione tra diritti e doveri, quasi che solo i doveri siano idonei ad

Si tratta dunque – con espressione forse ambiziosa – di risignificare la sostanza personale della sovranità popolare, il suo alimentarsi di esperienze individuali ma anche di vincoli, legami, comunità intermedie⁴⁹. L'attenzione stessa al carattere storico dell'unità politica si alimenta anzitutto di questa declinazione esigente del nesso tra sovranità popolare ed esperienze individuali e relazionali, tra democrazia e dignità⁵⁰, senza dimenticare che nello spazio pubblico delle democrazie pluralistiche “la scelta individuale è un bilanciamento fra sé e l'altro”⁵¹.

In questa prospettiva, il fondamentale campo di tensione su cui esercitarsi è, allora, non solo e non tanto quello che vede contrapposti populismo ed esercizio delle libertà democratiche, ma anche e soprattutto quello individuato dal complesso rapporto tra populismo e solidarietà politica e civile, che è alla base – a ben vedere – tanto del rifiuto dei vincoli⁵² quanto del carattere antipluralista dei populismi contemporanei⁵³. Si tratta cioè di affrontare con decisione quella che Rosanvallon definisce la più significativa semplificazione di cui i populismi sono portatori, quella che riguarda la “concezione del legame sociale”: secondo il messaggio populista, prosegue Rosanvallon, “ciò che costituisce la coesione sociale” è l'identità del popolo, “e non la qualità interna dei rapporti sociali”, configurando dunque una unità “sempre definita negativamente”⁵⁴.

esprimere una “antropologia della socialità mentre i diritti rinviano ad un approccio individualistico” (così in particolare F. GRANDI, *Non di soli diritti vive l'uomo: e i doveri?*, in G. ALLEGRI – A. STERPA – N. VICECONTE, *op. cit.*, pp. 149 ss., 160). Sebbene l'attenzione esclusiva ai diritti (tanto più se ai soli diritti collegati alla protezione di identità particolari) possa astrattamente porsi in contrasto con una istanza di coesione e cooperazione tra identità molteplici (sul punto, cfr. ancora M. LILLA, *op. cit.* e F. FUKUYAMA, *op. cit.*), non può allo stesso tempo dimenticarsi la complessità degli equilibri tra riconoscimento e solidarietà, la necessità cioè di mettere a sistema – nel quadro costituzionale – le rivendicazioni individuali con il contesto di relazione in cui esse sono immerse.

⁴⁹ Di assumere cioè l'individuo e il cittadino “come punto di riferimento per la sovranità popolare”, riconoscendo – per un verso – che “la sovranità del popolo ha la sua «ultima» e prima (!) motivazione nella dignità umana” e che – per altro verso – il popolo “non è una grandezza mistica, ma il congiungimento di molte persone, ciascuna con una propria dignità [...] un «insieme di persone» [...] collocate nello spazio, cresciute nel tempo e suscettibili di ulteriori evoluzioni [...] che si assume responsabilità in una dimensione pubblica” sicché il popolo “strutturato democraticamente, è indirizzato verso l'autocomprensione della dignità umana e vincolato nei confronti di essa” (così P. HÄBERLE, *La dignità umana come fondamento della comunità statale*, in ID., *Cultura dei diritti e diritti della cultura nello spazio costituzionale europeo*, Milano, 2003, pp. 1 ss., 55, corsivi aggiunti).

⁵⁰ Su questo nesso cfr. ancora P. HÄBERLE, *op. ult. cit.*, specie pp. 52 ss.

⁵¹ Così E. SCODITTI, *Introduzione. Il popolo senza politica*, in *Questione Giustizia*, fasc. 1/2019, pp. 7 ss., 7. Come sostenuto assai lucidamente, infatti, da P. POMBENI, *op. cit.*, p. 36, “la conquista del costituzionalismo occidentale è stata la consapevolezza che la ragione politica nasce dal confronto dialettico fra una pluralità di soggetti prodotti dalla società nel suo articolarsi a vari livelli”.

⁵² Sul punto, cfr. A. STERPA, *Il teorema di Pitagora: come si rapportano Costituzione, populismo e sovranismo?*, in G. ALLEGRI – A. STERPA – N. VICECONTE, *op. cit.*, pp. 11 ss., 19.

⁵³ Sul punto, oltre a J. W. MÜLLER, *op. cit.*, cfr. A. VOBKUHLE, *Democrazia e populismo*, in *Diritto pubblico*, fasc. 3/2018, pp. 785 ss., 787 ss.

⁵⁴ P. ROSANVALLON, *op. cit.*, p. 23. Nel senso che, negli orizzonti del populismo, “il popolo è definito più per esclusione che per inclusione” cfr. Y. MÈNY, *op. cit.*, p. 195.

Tutto al contrario, la produzione di un legame comune deve superare la declinazione massiccia o astratta del concetto di popolo, recuperando piuttosto la concretezza delle relazioni e delle pratiche politiche che percorrono lo spazio pubblico⁵⁵, sostituendo ad una critica delle astrazioni ispirata a posizioni di carattere irrazionalistico – quale quella talora propugnata dalle proposte populiste – una concretizzazione dei legami qualificata anzitutto a partire dalla loro storicità⁵⁶.

Ciò può avvenire solo a partire dal recupero del rapporto tra diritti, doveri, solidarietà civile e politica, di quella che Ferrajoli non a caso ha definito “garanzia positiva” della sovranità popolare⁵⁷ e che rinvia, in definitiva, alla costruzione della cittadinanza, ricomponendo la frattura tra libertà individuale e libertà politica al fine di “produrre una società che non sia un semplice insieme di individui”⁵⁸. I diritti non sono soltanto limiti al concreto esercizio della sovranità ma ne integrano anche la “sostanza democratica”: in quanto garanzia positiva della sovranità popolare, diritti e (pari) dignità qualificano il nesso di legittimazione costituzionale in senso democratico, ancorando l’esercizio del potere nella dimensione delle esperienze individuali e comunitarie⁵⁹.

La legittimazione va dunque costruita a partire dalla partecipazione personale all’esercizio della sovranità, a patto però di non declinare detta partecipazione personale in modo soltanto individualistico. Proprio le

⁵⁵ E che sono articolate attorno all’esercizio di diritti e all’effettività della solidarietà civile, politica e sociale: così ancora P. ROSANVALLON, *op. cit.*, pp. 32-33.

⁵⁶ Il costituzionalismo contemporaneo pare trovarsi ad affrontare condizioni non dissimili a quelle descritte da Hermann Heller nella sua riflessione su *L’Europa e il fascismo* (1931), ed. it. a cura di C. AMIRANTE, Milano, 1987 (cfr. in particolare le pp. 45-57 e 64-75), stretto tra la necessità di dare risposte concrete ai bisogni delle persone e di articolare processi di integrazione sociale oltrepassando il piano delle astrazioni, e l’urgenza di evitare, al tempo stesso, il pericolo di cadere nell’irrazionalismo, salvaguardando le basi razionali pratiche della convivenza costituzionale secondo i principi comuni a liberaldemocrazia e socialdemocrazia. Come scrive Rosanvallon, “la storia della democrazia si confonde con quella dell’oscillazione tra un’idealizzazione legata a definizioni astratte e condizioni di configurazione conflittuali, soggette a essere manipolate, dirottate, confiscate, sminuite” (*Pensare il populismo*, p. 12) e in questo quadro, come avverte K. L. SCHELPELE, *op. cit.*, p. 318, “many liberal political theorists ignore actually existing people in order to define what is politically desirable in a utopian paradise that dictates the path to its own realization”.

⁵⁷ In *L’alleanza perversa...*, cit., p. 7.

⁵⁸ Così P. ROSANVALLON, *op. cit.*, p. 32. In altri termini, il “ritorno del meccanismo dell’inclusione legato alla tradizionale dinamica del rapporto amico/nemico [...] non crea quel fenomeno fondamentale che è la solidarietà politica [...] può crescere l’identificazione in un’ipotetica «cerchia del noi» di fronte al timore di essere invasi e sopraffatti da «altri» [...] può essere che abili demagoghi sfruttino queste reazioni ancestrali per riproporre il mito della tutela del «noi» grazie alla rivendicazione del «noi» come «sovranità» (ovvero come inaccettabilità di legami di relazione obbligata con quanto sta oltre il «noi») ma nulla di tutto questo sembra in grado di ricostruire la comunità politica” (P. POMBENI, *op. cit.*, p. 40, corsivi aggiunti).

⁵⁹ A tale riguardo, E. SCODITTI, *op. cit.*, p. 7 avverte allo stesso tempo che “gli stessi diritti, nel passaggio dalla dimensione oppositiva al potere a quella pretensiva di prestazioni sociali e di partecipazione decisionale, rischiano di convergere con dinamiche individualistiche e depolitizzanti se la società nel suo complesso non è retta da un’anima politica”. In altri termini, se è vero che “il valore della partecipazione [arricchisce] il riferimento allo sviluppo della personalità, comune ai sistemi fondati sulla libertà e dignità umana”, è altrettanto vero che “la partecipazione dei cittadini non nasce spontaneamente, ma richiede che il “naturale” egoismo degli individui e dei gruppi sia bilanciato dal sentimento di appartenenza alla comunità, si chiami esso senso civico o capitale sociale” (così M. MANETTI, *op. cit.*, p. 380).

sfide poste dai populismi contemporanei mostrano peraltro quanto l'isolamento individuale e l'irrigidimento del concetto di popolo in senso antipluralistico siano strettamente correlati⁶⁰.

La legittimazione, in altri termini, si radica in uno spazio pubblico non massiccio, ma ricco di relazioni che si alimentano di libertà, responsabilità e solidarietà: uno spazio "attraversato, abitato, costituito, animato da attori e relazioni" che "può essere concepito come aperto, definito dalle pratiche che vi hanno luogo", il quale "non esclude, né include: accoglie"⁶¹.

In questo quadro, allora, il referente critico alla luce del quale valutare le sfide poste dai populismi alla democrazia costituzionale non è soltanto la libertà politica dei singoli, ma anche e soprattutto la tenuta della solidarietà tra di essi, indipendentemente dalla parte politica o dalla comunità culturale cui appartengano: ciò perché l'unità politica del popolo si costruisce a partire dalla pluralità, che non può essere obliterata ma anzi viene valorizzata nel quadro di una "formula di convivenza" aperta allo sviluppo storico e culturale⁶².

In questa prospettiva, "il popolo non corrisponde ad una nozione originaria ed innocente, ma è costruito dalla politica"⁶³; e la politica stessa, come è stato affermato, "si dà come spazio comune, condiviso, plurale, in cui si rivela il *chi* del soggetto, la sua unicità, tramite l'azione e il discorso [...] la dimensione plurale tiene assieme i caratteri dell'uguaglianza e della distinzione, rendendo impossibili le derive dell'individuazione e della massificazione"⁶⁴.

3. Crisi della solidarietà e trasformazioni dell'identità europea

Nella prospettiva europea, la tensione tra solidarietà integrativa e solidarietà introversa⁶⁵ impone peraltro di domandarsi se alla chiusura delle dinamiche di solidarietà economica, politica e sociale all'interno dei confini nazionali possa corrispondere una più efficace risposta al disagio provocato dalla crisi e soprattutto dalle risposte date ad essa a partire da scelte di austerità e da una decisa conferma dei connotati neoliberisti del sistema⁶⁶.

⁶⁰ Sul punto, cfr. E. SCODITTI, *op. cit.*, p. 8, nonché M. TRONTI, *Per un concetto politico di popolo*, in *Questione Giustizia*, fasc. 1/2019, pp. 52 ss., 54 secondo cui "quando si è detto: non esiste la società, esiste l'individuo, si è pronunciata una massima di verità, che definisce il presente. Ma così l'individualismo non si personifica, si massifica. E il rapporto sociale scompare, non perché non esiste, ma perché viene stravolto in qualcosa che non lo fa più riconoscere. Anzi, lo fa addirittura contestare".

⁶¹ Così F. CASTELLI, *Lo spazio pubblico*, Roma, 2019, pp. 36-37.

⁶² L'espressione venne usata da Aldo Moro, nell'intervento del 13 marzo 1947 in Assemblea costituente, per qualificare la funzione della Costituzione come "premessa necessaria e sufficiente per la costruzione del nuovo Stato" (*Atti Ass. Cost.*, 13 marzo 1947, p. 2040).

⁶³ Così E. SCODITTI, *Populismo e diritto. Un'introduzione*, in *Questione Giustizia*, fasc. 1/2019, pp. 10 ss., 12.

⁶⁴ Così F. CASTELLI, *op. cit.*, p. 62.

⁶⁵ Per questa suggestione, cfr. S. RODOtà, *Solidarietà. Un'utopia necessaria*, Roma-Bari, 2014.

⁶⁶ Sul punto v. ad esempio A. SOMMA, *Sovranismi. Stato, popolo e conflitto sociale*, Roma, 2018.

Tale posizione rinvia, peraltro, alla radice profonda della sofferenza del nesso tra solidarietà integrativa e introversa, vale a dire la crisi del rapporto con l'alterità. Può essere allora utile ripercorrere, in questa chiave, alcuni passaggi della riflessione sull'idea di Europa e sull'identità europea, focalizzando l'attenzione sulla tensione, ad essa immanente, tra unità e pluralità e dunque sulla gestione del rapporto tra identità e alterità.

Non è ovviamente facile definire i tratti essenziali dell'identità europea, tanto più dal momento che il concetto di identità europea non ha natura solo politica o giuridico-costituzionale ma anche e soprattutto storico-culturale: si tratta in altri termini di una identità che, per un lungo periodo di tempo, non è stata sostenuta e costruita solo dalla politica o dal diritto bensì, piuttosto, dai “tanti fili della cultura europea”⁶⁷. Nell'introdurre, nell'ultimo scorcio della seconda guerra mondiale, il proprio corso di lezioni sull'Europa, Lucien Febvre parla dell'identità europea come “incontestabile, innegabile unità storica” da non interpretare però in termini di uniformità: “il capitolo delle diversità” nella storia dell'identità europea, scrive Febvre, è altrettanto importante rispetto a quello “delle somiglianze”⁶⁸. Nello stesso torno di anni Chabod sottolinea che nello sviluppo storico dell'identità europea similitudini e differenze convivono, secondo i canoni di una permanente tensione conflittuale organizzata attorno ad equilibri continuamente mutevoli⁶⁹.

La tensione tra unità e differenze si riscontra peraltro in diversi ambiti, tra i quali – a mero titolo di esempio – è possibile ricordare quello della tensione tra differenze culturali nazionali e aspirazione all'unità ma anche quello della convivenza tra diverse identità personali e culturali, vale a dire tra le diverse visioni del mondo che alimentano il pluralismo e la ricerca continua dell'unità politica⁷⁰. La nozione di identità, specie in relazione all'Europa, rinvia dunque ad una relazionalità vissuta⁷¹ e “il senso europeo”, come afferma ancora Chabod, “è senso di solidarietà morale e di connessione spirituale, non di solidarietà razzistica”⁷².

⁶⁷ G. AMATO, *Dall'idea di Europa alla costruzione europea*, prolusione per l'inaugurazione dell'Anno Accademico 2018-2019 dell'Università di Roma “Sapienza”, 17 gennaio 2019. Il testo integrale può essere letto al seguente indirizzo: <https://www.ilfoglio.it/politica/2019/01/20/news/leuropa-vincera-contro-i-nazionalisti-233654/> (ultimo accesso: 23 dicembre 2019).

⁶⁸ Così L. FEBVRE, *L'Europa. Storia di una civiltà*, Milano, 1999, pp. 3-4.

⁶⁹ Cfr. ad esempio F. CHABOD, *Storia dell'idea di Europa*, Roma-Bari, 1995, p. 138, laddove afferma che “lo svolgimento storico” che conduce alla costruzione dell'idea stessa di Europa “è un'esaltazione della varietà nell'unità: quest'ultima ha potuto affermarsi solo perché da tutte le parti, in forme e modi diversi, si è collaborato all'opera comune; e la collaborazione reca, incancellabile, l'impronta dei singoli «geni nazionali»”.

⁷⁰ Sul punto, cfr. ad esempio A. PROSPERI, *op. cit.*, soprattutto pp. 59 ss., ma cfr. anche, diffusamente, C. PINELLI, *Alla ricerca dell'autenticità perduta. Identità e differenze nei discorsi e nei progetti di Europa*, Napoli, 2017.

⁷¹ Sul punto, cfr. ad esempio C. PINELLI, *Alla ricerca dell'autenticità perduta*, cit., p. 35.

⁷² Ivi, p. 171.

Per interpretare, in questa prospettiva, lo sviluppo storico dell'identità europea, Febvre invita a concentrare l'attenzione sulla possibilità di individuare specifiche “correnti” che hanno attraversato il processo storico di costruzione e continua ridefinizione di questa identità: correnti che, continua Febvre, “attraversano spazi dalla composizione differente” e variata, incontrando sul loro cammino “ostacoli che penetrano o aggirano”, correnti che, “con una continua mobilità (la stessa mobilità della vita), si diversificano, si ramificano, si separano per poi riunirsi, e ci restituiscono l'immagine stessa della vita storica, di una vita che si distingue, precisamente, per la sua mobilità e per la sua diversità”⁷³.

L'immagine delle correnti si lega, in particolare, ad una comprensione del concetto stesso di identità in termini fluidi, sensibili al carattere storicamente mutevole e non massiccio delle identità stesse, *storicamente* rimodulate da interazioni, intersezioni, relazioni, contatti, dinamiche trasformative di mutuo riconoscimento: una comprensione capace di “sciogliere nella fluidità dei percorsi nel tempo e nello spazio la nozione astratta sovratemporale di identità”⁷⁴.

A partire da tale immagine si può tentare di isolare, in prima approssimazione, almeno tre correnti che percorrono lo sviluppo storico dell'idea di Europa e dell'identità europea. Una prima corrente è ben identificata da una espressione di Stefan Zweig che contribuisce ad inquadrare alcuni dei problemi storici che anche oggi l'Europa si trova ad affrontare: “esiste”, scrive Zweig, “un movimento che spinge i popoli l'uno incontro all'altro”, senza sosta⁷⁵. Una seconda corrente è rappresentata dalla concomitante apertura verso l'esterno delle identità nazionali, in tensione costante con le resistenze identitarie a tali aperture, nel mutevole equilibrio tra “la propensione a comporsi e la propensione a contrapporsi, compresenti, sempre, nelle identità nazionali che dovevano (e devono) riconoscersi nella casa comune europea”⁷⁶. Una terza corrente, infine, è quella che declina lo sviluppo storico dell'idea di Europa come processo culturale, riconoscendo cioè la “preminenza assoluta, anzi esclusiva” dei “fattori culturali e morali” nelle fasi decisive della formazione “del concetto d'Europa e del sentimento europeo”⁷⁷.

Attraverso queste tre correnti è possibile leggere, in particolare, la ricorrente tensione tra unità e pluralismo, tra aspirazione all'universalismo e alla costruzione dell'unità e convergenza (e resistenza) delle identità culturali nazionali e delle specifiche visioni del mondo, come vero e proprio paradigma nella

⁷³ Così L. FEBVRE, *op. cit.*, p. 5.

⁷⁴ Così ancora A. PROSPERI, *op. cit.*, p. 96, il quale significativamente prosegue affermando che “per questa via potremmo ripercorrere la strada battuta da Federico Chabod per capire come si sia formata l'identità europea, il senso dell'appartenenza a una costruzione più ampia nella quale proiettare valori e progettare convivenze”.

⁷⁵ Così S. ZWEIG, *Il pensiero europeo nella sua evoluzione storica* (1932), ora in ID., *Appello agli europei*, Milano, 2015, pp. 19 ss., 35.

⁷⁶ Così G. AMATO, *op. cit.*

⁷⁷ Così ancora F. CHABOD, *Appendice*, in ID., *op. cit.*, p. 172. In prospettiva analoga S. ZWEIG, *L'unificazione dell'Europa*, in ID., *op. cit.*, pp. 73 ss., 74, afferma che “l'idea di Europa [...] non è originale o istintiva, ma nasce dalla riflessione; non è il prodotto di una passione spontanea, ma il frutto lentamente maturato di un pensiero elevato” (corsivi aggiunti).

lettura dello sviluppo storico dell'identità europea e del suo rapporto con la solidarietà integrativa: una tensione che, peraltro, non può essere adeguatamente compresa senza fare riferimento ad un altro elemento ricorrente, vale a dire l'equilibrio tra queste polarità in conflitto. Ortega y Gasset – riflettendo, negli anni Trenta del XX secolo, sulla ribellione delle masse – scrive che l'Europa non è un “oggetto” o una “cosa” ma, appunto, un “equilibrio”⁷⁸, e lo stesso Chabod parla di “equilibrio” tra il sentimento dell'unità e il sentimento del “particolare”⁷⁹.

Tale equilibrio, a ben vedere, non ha caratterizzato soltanto le relazioni tra nazioni o tra stati, ma percorre più in profondità la stessa costruzione della cittadinanza (nazionale ed europea), a partire dalla tensione tra identità individuali e necessità di immergere quelle identità in un contesto di relazione tra libertà e solidarietà, diritti e doveri.

La relazione critica tra individualità e cittadinanza, peraltro, è un topos ricorrente nella storia del pensiero europeo: basti pensare, per limitarsi ad alcuni esempi, alla *Questione ebraica* di Marx – che si sviluppa attorno al problema della costruzione della cittadinanza a partire dalla tensione tra dimensione individuale nella sfera privata e dimensione pubblica della partecipazione alla vita della comunità politica – o, senza spingersi troppo lontano, alla riflessione di Arendt sui mutevoli equilibri della polarizzazione tra sfera pubblica e sfera privata⁸⁰.

Proprio la crisi di questo equilibrio tra identità dell'individuo come tale e dell'individuo come cittadino – che si lega inevitabilmente alla frammentazione crescente dello spazio pubblico in una serie di singolarità isolate – rappresenta uno dei tratti più evidenti della crisi delle identità politiche in questo tempo, capace di incidere profondamente sulla stessa tenuta della cornice del costituzionalismo democratico⁸¹.

Almeno tre sono le dimensioni di questa crisi: essa è in primo luogo, lo si è visto, crisi dell'equilibrio tra identità e alterità e, dunque, una crisi della solidarietà; in secondo luogo, è crisi della libertà, intesa allo stesso tempo come rottura dell'equilibrio tra libertà individuale e libertà politica, con significative conseguenze sulla qualità della vita democratica; in terzo luogo, e conseguentemente, essa è crisi della cittadinanza e crisi della responsabilità.

Ancora, è Stefan Zweig a offrire – nel 1932, in un lavoro dedicato alla “disintossicazione morale dell'Europa” – una immagine plastica della crisi di questi equilibri e delle sue conseguenze: “in tutte o

⁷⁸ J. ORTEGA Y GASSET, *La rebelión de las masas* (1937), Barcelona, 2010, p. 51.

⁷⁹ F. CHABOD, *Storia dell'idea di Europa*, cit., p. 152.

⁸⁰ Il riferimento è a K. MARX, *Sulla questione ebraica* [1844], Milano, 2016 e a H. ARENDT, *Vita attiva. La condizione umana* [1958], Milano, 2016. La questione si intreccia evidentemente con quella, ancor più vasta, legata alle riflessioni sullo spazio pubblico, su cui cfr. ancora i già citati lavori di Castelli e Ridola.

⁸¹ Sul punto – anche in relazione all'impatto che, su questa crisi della costruzione delle identità politiche torna ad avere l'idea di nazione – cfr. C. CROUCH, *Identità perdute*, cit., soprattutto pp. 81 ss.

quasi tutte le nazioni d'Europa", scrive Zweig, "si manifestano i medesimi sintomi di una intensa e improvvisa irascibilità, dovuta a grande affaticamento morale; una mancanza di ottimismo, una diffidenza che esplode di colpo, che si accende per un motivo qualsiasi, un nervosismo e una mestizia che traggono origine dal senso di insicurezza generale. Le persone, a livello interiore, così come le nazioni a livello economico, necessitano di uno sforzo costante per mantenere l'equilibrio; credono alle cattive notizie più che alle speranzose e al confronto con le epoche passate sia gli individui sia gli stati sembrano più inclini a odiarsi l'un l'altro, *la diffidenza reciproca si mostra smisuratamente maggiore della fiducia*"⁸².

Ed è altrettanto significativo che, sempre secondo Zweig, le risposte a questa crisi – e alla stessa "intossicazione morale" dell'Europa – dovessero necessariamente passare, per un verso, per una "educazione europea" dei giovani⁸³ e, per altro verso, attraverso il consolidamento di una comunità europea di intellettuali, da intendersi come fattore di alimentazione di dinamiche discorsive condivise nello spazio pubblico⁸⁴.

4. *Segue: identità europea, solidarietà e interpretazione dei conflitti*

Tema strettamente legato al rilievo dell'equilibrio tra solidarietà introversa e solidarietà integrativa nella costruzione dell'identità europea⁸⁵ è quello dell'interpretazione dei conflitti, il quale pure – nella storia del pensiero europeo ma anche nella riflessione sul processo di integrazione – si organizza attorno alla

⁸² Così S. ZWEIG, *Disintossicazione morale dell'Europa*, in ID., *op. cit.*, pp. 51 ss., 51 (corsivi aggiunti).

⁸³ Della centralità della "formazione europea" ricevuta dalle generazioni più giovani per la costruzione di un "nuovo europeismo" parla anche G. AMATO, *op. cit.*

⁸⁴ Sull'importanza della dimensione culturale nell'articolazione delle dinamiche discorsive nello spazio pubblico (nazionale ed) europeo, cfr. soprattutto P. RIDOLA, *Costituzione, stato e società...*, cit., specie pp. 143 ss. a proposito dello specifico rilievo, in questa prospettiva, del concetto di società aperta degli interpreti della Costituzione, coniato da Peter Häberle. Si tratta, peraltro, di un *topos* ricorrente nella riflessione sulla costruzione dell'idea di Europa, specie in relazione al passaggio storico immediatamente antecedente l'età delle rivoluzioni, che avrebbe lasciato invece successivamente spazio – in dialettica con l'universalismo rivoluzionario – all'emersione dell'idea di nazione: si pensi, per fare solo due esempi, alle pagine di George Steiner sull'Europa "dei caffè" (G. STEINER, *Una certa idea di Europa*, Milano, 2017, II ed., pp. 29 ss.) o ancora all'immagine dell'Europa del XVIII secolo come "patria di elezione per gli uomini dell'alta società [...] una sorta di grande società costruita al di sopra delle frontiere, al di sopra delle patrie, superiore alle patrie" caratterizzata anzitutto in senso culturale (L. FEBVRE, *L'Europa...*, cit., pp. 223 ss., 223); per la descrizione del passaggio da questo europeismo di matrice illuminista alla prevalenza dell'idea di nazione nel secolo successivo, cfr. anche – classicamente – F. CHABOD, *op. cit.*, pp. 122 ss. nonché B. CROCE, *Storia d'Europa nel secolo decimonono* (1932), Bari, 1965 e A. SAITTA, *L'idea di Europa dal 1815 al 1870* (1956), ora in ID., *Momenti e figure della civiltà europea*, Roma, 1964, pp. 9 ss.

⁸⁵ Può essere utile ricordare, in questa sede, che uno dei documenti fondativi del paradigma funzionalista nella costruzione del processo di integrazione europea – la dichiarazione Schuman del 9 maggio 1950 – significativamente riconosceva il nesso tra solidarietà e integrazione, affermando che "l'Europa non potrà farsi in una sola volta, né sarà costruita tutta insieme; essa sorgerà da realizzazioni concrete che creino anzitutto una solidarietà di fatto" (https://europa.eu/european-union/about-eu/symbols/europe-day/schuman-declaration_it, ultimo accesso 23 dicembre 2019).

tensione tra unità e pluralismo, vale a dire tra l'aspirazione universalistica del processo di costruzione dell'identità europea e l'impossibilità di prescindere dalla pluralità di cui quel processo si alimenta⁸⁶.

Si tratta di una pluralità di ordinamenti giuridici, certo, ma anche di un pluralismo che affonda le sue radici all'interno delle comunità statuali, intrecciandosi così in profondità con più comprensive dinamiche di legittimazione democratica e integrazione sociale.

Letto in questa chiave, lo stesso conflitto inter-ordinamentale nasconde, nelle dinamiche di sviluppo del processo di integrazione europea, un conflitto più profondo che ha il suo baricentro all'interno degli ordinamenti, investendo profili attinenti all'identità culturale e costituzionale ma anche tensioni di tipo differente, che rinviano più decisamente ai processi di integrazione politica e inclusione sociale.

Ciò nonostante, sebbene il conflitto si presenti non solo come motore della storia e delle dinamiche giuridiche⁸⁷ ma anche come motore del processo di costruzione dell'unità europea e dell'identità europea stessa, lo stesso pare stabilmente rimosso dai testi fondativi delle Comunità e dell'Unione europea⁸⁸.

Pertanto, è possibile declinare il rapporto tra identità europea e interpretazioni del conflitto almeno lungo due direttrici: da un lato quella, già accennata, che rinvia alla tensione (essa stessa percorsa da conflitti) tra unità e pluralismo e, dall'altro, quella più profonda che investe il rapporto tra identità e alterità e dunque la complessa relazione tra libertà e solidarietà nella gestione dei conflitti.

Entrambe le direttrici, peraltro, possono venir meglio illuminate da alcune riflessioni classiche sull'idea di Europa, ed in particolare da quelle che si concentrano sul rilievo centrale della libertà e della storicità nella costruzione dell'identità europea. Il riferimento va, nuovamente, alle classiche lezioni di Federico Chabod sulla storia dell'idea di Europa, nelle quali la tensione tra unità e pluralismo sembra legarsi in profondità all'organizzazione dell'idea stessa di Europa attorno all'autocomprensione della libertà *nella storia*, quasi a configurare quella tensione conflittuale come figura stessa della libertà⁸⁹: l'idea d'Europa, dunque, come intreccio continuo e conflittuale tra storia e libertà⁹⁰.

Un'immagine potente, che nella riflessione di Chabod si svolge – accanto alla tensione ricorrente tra idea di nazione e idea di Europa, sentimento del particolare e sentimento dell'universale – come un filo rosso che collega i principali snodi della storia europea e si radica profondamente, al tempo stesso, nel rapporto

⁸⁶ Sul punto, cfr. ancora P. RIDOLA, *Unità e particolarismo...*, cit.

⁸⁷ Per questa impostazione cfr., in generale, G. AZZARITI, *Diritto e conflitti*, Roma-Bari, 2010.

⁸⁸ Sul punto, oltre a C. PINELLI, *Alla ricerca dell'autenticità perduta*, cit., cfr. la riflessione critica di M. DANI, *Il diritto pubblico europeo nella prospettiva dei conflitti*, Padova, 2013 e i contributi pubblicati nel fascicolo monografico n. 3/2016 della rivista *Costituzionalismo.it*, su *Crisi e conflitti nell'Unione europea: una prospettiva costituzionale* a cura di Elisa Olivito e Giorgio Repetto.

⁸⁹ Spunti in questo senso in C. PINELLI, *op. ult. cit.*, specie pp. 21 ss.

⁹⁰ Per una lettura suggestiva in questo senso, anche a partire dalle lezioni di Chabod, cfr. B. DE GIOVANNI, *Identità dell'Europa*, in B. CONSARELLI (a cura di), *Pensiero moderno e identità politica europea*, Padova, 2003, pp. 1 ss.

con l'alterità⁹¹ e si collega strettamente, peraltro, all'altro crinale su cui si inerpica il percorso storico di costruzione dell'idea di Europa, vale a dire "il rapporto fra esterno e interno"⁹².

Il confronto con l'alterità rappresenta peraltro un *topos* ricorrente nella storia del pensiero europeo: ciò, sia perché la "coscienza europea" intesa come "differenziazione dell'Europa" si forma anzitutto per contrapposizione, sia soprattutto perché però – nell'evoluzione storica di questa "differenziazione" – all'idea della superiorità si venne progressivamente sostituendo il rapporto con la diversità⁹³. Al motivo della libertà che si contrappone al dispotismo e alla servitù si affianca così "il motivo della socievolezza"⁹⁴; e a un'identità definita in origine per contrasto si affianca progressivamente un'identità che si espone alla differenza non solo in termini di contrapposizione, intravedendo piuttosto lo spazio per dinamiche di reciproca trasformazione e arricchimento. Uno spazio, quest'ultimo, che si apre verso l'esterno e si ripiega, al tempo stesso, verso l'interno: nella continua dialettica con la pluralità (esterna e interna), l'unità europea si articola, arricchendosi di una "molteplicità di motivi e di una varietà di toni che permettono appunto di esaltare ad un tempo l'unità europea e le singole civiltà nazionali"⁹⁵. Lo sviluppo storico dell'idea di Europa pare così alimentarsi, in altri termini, di una robusta componente storico-comparativa, la quale costantemente rinvia alla riflessione critica sul rapporto tra identità e alterità: ancora, "l'unità non annulla la varietà, anzi è un raro profumo composto di mille essenze diverse"⁹⁶.

Questo nesso così profondo tra libertà e storicità delle relazioni con l'alterità illumina, a ben vedere, anche i diversi paradigmi di interpretazione del conflitto lasciandone emergere almeno due poli: un polo negativo, o per meglio dire polemico, e un polo positivo, i quali a loro volta risentono di diverse interpretazioni della libertà e della stessa matrice individualistica dell'idea di Europa. Se infatti, in estrema sintesi, l'interpretazione polemica del conflitto presuppone un'interpretazione della libertà sciolta da vincoli, che ne accentua il nesso con l'affermazione di potenza, una interpretazione positiva dei conflitti rinvia invece ad una declinazione dell'idea di libertà che si avvicina piuttosto all'idea di autodeterminazione solidale e responsabile, e dunque sensibile alla persistenza dell'alterità come limite ma anche come occasione di costruzione delle identità attraverso relazioni di reciproco riconoscimento⁹⁷.

⁹¹ E questo, se ben vediamo, fin dalle origini stesse della comprensione dell'idea di Europa e dunque dalla contrapposizione tra una Europa "che rappresenta lo spirito di «libertà» contro il «dispotismo» asiatico" (F. CHABOD, *op. cit.*, p. 23, 26).

⁹² Su cui cfr. C. PINELLI, *Alla ricerca dell'autenticità perduta*, cit., p. 19.

⁹³ F. CHABOD, *op. ult. cit.*, pp. 82 ss., 85, in relazione alla letteratura di viaggio.

⁹⁴ *Ivi*, p. 93.

⁹⁵ *Ivi*, p. 145.

⁹⁶ *Ivi*, p. 152.

⁹⁷ Seguo qui il modello di interpretazione dei conflitti proposto da R. ESPOSITO, *Politica e negazione. Per una politica affermativa*, Torino, 2018.

I diversi paradigmi di interpretazione del conflitto rinviano peraltro a dilemmi ricorrenti nella riflessione sulla costruzione dell'unità di decisione politica a partire dalla pluralità delle posizioni di partenza e al rapporto tra questo campo di tensioni e la funzione di articolazione di processi di integrazione e inclusione, attribuita alla Costituzione: di nuovo, anche in questo ambito l'alternativa fondamentale sembra essere quella tra *aut aut* ed *et et*, tra una uscita dal conflitto attraverso l'affermazione di una supremazia e tentativi di composizione dei conflitti attraverso le risorse della cooperazione, della solidarietà, della corresponsabilità. In questa prospettiva, peraltro, un approccio di tipo positivo al conflitto si lega strettamente, sul piano del metodo, alla valorizzazione delle risorse della comparazione giuridica nell'articolazione della tensione tra (ricerca dell') unità e pluralismo, tra identità e alterità. In particolare, la comparazione giuridica, nella misura in cui consente di declinare in senso affermativo e cooperativo la relazione tra identità e alterità in diritto⁹⁸, viene ad assumere i contorni di un vero e proprio strumento giuridico di riconoscimento, consentendo di conservare la differenza, senza negarla, per includerla in una dinamica di tipo relazionale e cooperativo e superando al tempo stesso la funzionalità della comparazione rispetto alla costruzione di scenari uniformi, per mantenere piuttosto in tensione la relazione tra identità e differenza, tra unità e pluralismo⁹⁹.

Si pensi ad esempio, in questa prospettiva, al complesso rapporto tra statualità e diritti fondamentali, che riprende il paradosso – descritto con potenza da Hannah Arendt in relazione, non a caso, alla drammatica condizione degli apolidi e dei rifugiati nel periodo tra le due guerre – dello stato come necessaria cornice di garanzia dell'effettività dei diritti e, al tempo stesso, come potenziale oppressore di quegli stessi diritti¹⁰⁰. Di nuovo, si fronteggiano resistenze e aperture: da un lato, cioè, la dimensione statuale si manifesta come ambito nel quale i diritti divengono effettivi – nel loro doppio legame, per un verso, con uno spazio “ad alta intensità politica” e , per l'altro, con strumenti giuridicamente efficaci per la loro garanzia, promozione e protezione¹⁰¹ – e , dall'altro, è necessario poter fare affidamento su una più alta risorsa giuridica di garanzia per resistere agli eccessi e agli abusi, che nascono soprattutto quando gli stati sovrani rinunciano ad agire di concerto: infatti, afferma Arendt, “la piena sovranità nazionale era possibile solo finché sussisteva il concerto delle nazioni europee: era infatti questo spirito di spontanea solidarietà tacita intesa che vietava ogni governo il pieno esercizio del suo potere sovrano”¹⁰².

Nella gestione dei conflitti, dunque, la dimensione della statualità – e dunque nuovamente la tensione tra particolare e universale – si riaffaccia come un monito: non necessariamente, tuttavia, per sostituirsi alla

⁹⁸ Secondo l'insegnamento classico di P. LEGRAND, *Le droit comparé*, Parigi, 1999.

⁹⁹ Ho approfondito questa prospettiva di metodo in A. SCHILLACI, *Le storie degli altri*, cit., pp. 109 ss.

¹⁰⁰ Il riferimento va al capitolo nono de *Le origini del totalitarismo* (1948), Milano, 1999, pp. 372 ss.

¹⁰¹ Spunti in questo senso in A. SOMMA, *I limiti del cosmopolitismo...*, cit., p. 53.

¹⁰² H. ARENDT, *op. cit.*, p. 387.

prospettiva dell'integrazione bensì per ispirarne i percorsi, rinnovando l'attenzione ai doveri di protezione delle persone e dei gruppi in situazione di vulnerabilità, e alla loro necessaria legittimazione democratica. In altri termini, non si può occultare il conflitto, e va piuttosto recuperato – della matrice statualistica del processo di integrazione – l'aggancio alla gestione dei conflitti interni alla comunità nazionale: conflitti che attingono però non solo il piano dei valori e dei principi, ma anche e soprattutto le sfide dell'integrazione sociale, della promozione della pari dignità sociale e dell'eguaglianza materiale.

4. Riflessioni conclusive: crisi della solidarietà e crisi della cittadinanza

In questo tempo, dunque, la crisi dell'identità europea si manifesta anche quale crisi della cittadinanza, della solidarietà e soprattutto dell'equilibrio tra libertà individuale e libertà politica: la libertà non sa (più) farsi cittadinanza perché, da un lato, non si è in grado di conciliare le domande di riconoscimento con i doveri di solidarietà e, d'altro canto, sul piano politico si assiste in modo sempre più diffuso – con il generale rifiuto dei vincoli, tipico delle istanze populiste e sovraniste – alla grave e significativa difficoltà di conciliare l'affermazione di una decisione politica maggioritaria (o di una identità particolare o, a livello europeo, di un interesse nazionale) con la salvaguardia delle posizioni differenti o minoritarie e dunque di combinare disciplina giuridica del potere e lotte per l'inclusione.

La rottura dell'equilibrio tra costituzionalismo e democrazia, in altri termini, discende anche dalla più profonda rottura degli equilibri sottesi al rapporto tra dimensione individuale e cittadinanza, a sua volta condizionata dalla crisi della solidarietà civile e politica, nel suo nesso con il principio di (cor-)responsabilità¹⁰³.

Tali considerazioni assumono uno spessore in parte inedito, se riportate alle implicazioni della crisi sanitaria in corso sulla tenuta dei vincoli di coesione. Mai come in questo momento, infatti, il dibattito pubblico nazionale ed europeo è stato attraversato dalla consapevolezza – vissuta nella carne viva, e nell'organizzazione dei giorni – della fitta rete di interdipendenze che percorre lo spazio del nostro vivere comune, suscettibile di condizionare l'esercizio dell'autonomia personale la quale, a partire dalla consapevolezza della nostra vulnerabilità, si curva verso esigenze di carattere solidaristico: in una condizione di crisi e perdita come quella che stiamo attraversando – nella quale siamo chiamati anzitutto

¹⁰³ Nella misura in cui, infatti, “il «principio responsabilità» nel diritto costituzionale non andrebbe riferito solo agli organi e ai soggetti dello stato apparato, ma anzitutto ai cittadini (*Bürgerverantwortung*) nella sfera dei quali esso opera come basilare principio etico-politico, che costituisce il contrappunto di una concezione della cittadinanza come attiva partecipazione alla vita del gruppo e non come passiva appartenenza allo stato” (così P. RIDOLA, *Costituzione e potere politico nella democrazia di massa: tra Machtstaat e politische Legitimation*, in ID., *Stato e Costituzione in Germania*, cit., pp. 77 ss., 116), diviene viepiù “cruciale”, in questo tempo, tornare a “sviluppare una cultura della responsabilità sociale che grava su ogni individuo e sulle sue azioni” (così P. POMBENI, *op. cit.*, p. 60).

a risignificare l'ordinario – emerge dunque, con nettezza, lo strettissimo legame tra autonomia personale e (cor-)responsabilità verso i consociati, soprattutto quelli più fragili¹⁰⁴. Anche in questo frangente, dunque, solidarietà e (cor-)responsabilità si confermano veri e propri cardini delle formule costituzionali di convivenza, ed è significativo – nella prospettiva di questo scritto – che anche verso di esse si sia diretta la critica populista.

In particolare, ciò conferma la tensione strutturale tra populismo e costituzionalismo democratico da una ulteriore angolatura.

Il populismo, infatti, declina le forme democratiche nel senso di perpetuare e agire l'immagine del popolo come unità presupposta e culturalmente omogenea, così escludendo ogni possibilità di solidarietà verso il diverso e solo a fatica mascherando, almeno nelle esperienze contemporanee, la sostanza autoritaria delle proprie posizioni. Al contrario, il costituzionalismo contemporaneo ci invita a considerare che la democrazia ha senso se formale e materiale insieme, se intesa cioè come “conseguenza organizzativa” della dignità umana¹⁰⁵, e dunque come forma politica rivolta anzitutto alla garanzia ma anche alla piena effettività dei diritti, delle libertà fondamentali e della pari dignità sociale. Ecco allora che “dal punto di vista del costituzionalismo, la prima questione suscitata dalla diffusione su vasta scala del populismo è se si possa scindere la democrazia dalla garanzia dei diritti fondamentali”¹⁰⁶.

Ad ogni livello, la crisi dell'equilibrio tra identità e alterità – il rifiuto di assumere su di sé la fatica della relazione con l'altra/o e la sua libertà – mette in crisi la costruzione della cittadinanza e, al tempo stesso, scuote dalle fondamenta le premesse ideali del costituzionalismo democratico, a loro volta profondamente segnate dalla necessità storica di “misurarsi con un sostrato sociale che non è più presupposto come un aggregato di individui considerati atomisticamente” ma si articola in “gruppi e svariate forme associative” che sono, al tempo stesso, la proiezione di una soggettività che si dispiega – a partire dall'autonomia individuale – in un contesto solidale, relazionale e cooperativo¹⁰⁷.

È in questo quadro che le dinamiche di legittimazione – profondamente radicate, di nuovo, in uno spazio pubblico ricco di relazioni – si legano a doppio filo alla costruzione di formule di convivenza aperte al tessuto pluralistico e alla sua integrazione costituzionale, le quali segnano il punto di equilibrio tra dimensione politica e dimensione giuridica delle stesse dinamiche di legittimazione; a ciò fa da contraltare

¹⁰⁴ Sul punto, v. P. DONATELLI, *Il lato ordinario della vita. Filosofia ed esperienza comune*, Bologna, 2018, specie pp. 109 ss.; per ulteriori profonde riflessioni sulla risignificazione delle pratiche ordinarie e delle relazioni, in contesti di crisi, cfr. F. O. DUBOSC (ed.), *Lessico della crisi e del possibile*, Torino, 2019.

¹⁰⁵ Intesa a sua volta come “premessa antropologico concettuale” dello stato costituzionale, seguendo l'insegnamento di P. HÄBERLE, *Stato costituzionale*, in *Enc. Giur.*, voll. IX e XXX, Roma, Ist. Enc. Ital., 2000.

¹⁰⁶ Così C. PINELLI, *Populismo, diritto e società*, cit., p. 29.

¹⁰⁷ Così P. RIDOLA, *Costituzione, stato e società...*, cit., pp. 127-128.

– nelle posizioni populiste – l’identificazione “estatica” (nel senso, etimologico, di chiamarsi fuori del contesto in cui l’esperienza di vita personale e politica è immersa) con il capo e dunque una legittimazione immediata e soprattutto disintermediata¹⁰⁸. Simile torsione del nesso di legittimazione – peraltro non nuova, nella storia del rapporto tra costituzionalismo e politica¹⁰⁹ – può essere rovesciata solo ponendo alla base delle pratiche politiche la consapevolezza delle interdipendenze che attraversano lo spazio pubblico¹¹⁰ e riportando pluralismo, riconoscimento e solidarietà al centro della nozione politica di popolo¹¹¹, per affrontare così con decisione il nesso tra il “movimento [...] di individualizzazione che caratterizza la società contemporanea” e la “evanescenza delle strutture di mediazione”¹¹².

In questa prospettiva, infatti, al centro della proposta politica populista (e delle stesse cosiddette “democrazie illiberali”) vi è l’idea di una democrazia *senza solidarietà*, senza diritti e senza garanzie, la quale – peraltro in inquietante “sintonia con la trasformazione delle società contemporanee”¹¹³ – contesta radicalmente la possibilità di conciliare libertà individuale e libertà politica a favore di una declinazione massiccia e omogenea dell’identità politica e della comunità nazionale che, a sua volta, cancella le condizioni stesse che rendono possibile la libertà politica, aprendo il passo a soluzioni di stampo autoritario, suscettibili infine di incidere in modo significativo sulla tenuta della libertà individuale¹¹⁴.

A livello europeo, cause e sintomi di questa crisi possono essere ravvisati – in un rapidissimo inventario – nella scarsa qualità della vita democratica dell’Unione, nello squilibrio tra protezione dei diritti civili e promozione dei diritti sociali nel sistema multilivello e infine nel carattere debole della integrazione delle politiche (paradigmaticamente, in materia di gestione dei flussi migratori), che favorisce continuamente l’emersione di riserve fondate su un interesse nazionale insensibile all’istanza solidaristica e di integrazione ma anche, come si è accennato in apertura, di un “punto di vista” europeo a sua volta insensibile alle specifiche esigenze radicate nei processi di integrazione e inclusione che caratterizzano – attorno alla Costituzione – la vita politica e democratica delle comunità nazionali.

¹⁰⁸ Sul punto, cfr. adesso N. URBINATI, *op. cit.*, soprattutto pp. 113 ss. e 158 ss.

¹⁰⁹ Cfr. P. RIDOLA, *Costituzione e potere politico nella democrazia di massa*, cit., specie pp. 98 ss.

¹¹⁰ Sul punto – oltre al già citato lavoro di Castelli – cfr. L. RONCHETTI, *L’autonomia e le sue esigenze*, Milano, 2018, p. 114 ss.

¹¹¹ In questo senso, ad esempio, Y. MÉNY, *op. cit.*, pp. 167 ss.

¹¹² Così Y. MÉNY, *op. ult. cit.*, p. 195.

¹¹³ *Ibidem*.

¹¹⁴ Come afferma molto lucidamente C. PINELLI, *Populismo, diritto e società*, cit., p. 33, “la semplificazione populista equivale infatti a comprimere [i] diritti di libertà, a partire dalla libera espressione del pensiero, e quelle libertà collettive, di associazione e di riunione, senza cui l’esercizio del diritto di voto viene fatalmente manipolato dall’alto, con la conseguenza di ridurre le elezioni a rituali utili solo alla legittimazione plebiscitaria dei Governi e dei leader in carica”. Sul punto cfr., - più in generale e oltre allo stesso C. PINELLI, *The nature of populist power*, cit., specie pp. 42 ss. – Y. MOUNK, *op. cit.*, nonché S. LEVITSKY – D. ZIBLATI, *Come muoiono le democrazie*, Roma-Bari, 2019.

Nella prospettiva di una radicale risignificazione del costituzionalismo democratico a partire dal rapporto tra libertà, solidarietà e cittadinanza è necessario, in questo tempo diverso e difficile, riaffermare infine “alcune audacie dell’anima”¹¹⁵: una di esse è l’ambizione di favorire, attraverso una dottrina e una pratica europea dei diritti fondamentali, percorsi di costruzione della soggettività europea aperti al riconoscimento delle identità a partire dal rilievo specifico della dimensione intersoggettiva e della solidarietà, e dunque dalla connessione tra identità, solidarietà e coesione, dall’intimo nesso tra diritti civili, diritti sociali e doveri di solidarietà come fattore di costruzione della soggettività e della cittadinanza (artt. 2 e 3 Cost.). Un rinnovato “abito civile degli europei”¹¹⁶ che, per un verso, non può prescindere da una adeguata tematizzazione dei conflitti¹¹⁷ e, per l’altro, non può che poggiare sul rafforzamento della declinazione cooperativa e aperta della statualità.

Al *popolo* inteso come entità omogenea presupposta e costruita secondo un processo retorico guidato dall’alto e intimamente autoritario, una declinazione esigente del rapporto tra cittadinanza e solidarietà aperta alle differenze consente piuttosto di sostituire una immagine di *popolo* la cui omogeneità è l’oggetto di un processo, di un compito politico fondato su pratiche cooperative inquadrato dalla formula di convivenza racchiusa nella Costituzione. Una immagine, peraltro, decisamente più coerente con lo spirito e gli orizzonti del costituzionalismo democratico e con lo stesso *Menschenbild* cui esso si ispira: è dunque forse proprio nell’equilibrio tra identità e solidarietà – o meglio ancora, nella salvaguardia degli strumenti che il costituzionalismo democratico mette a disposizione per articolare processi di costruzione condivisa dell’identità e del destino comune¹¹⁸ – che risiede ancora la possibilità di resistere alle semplificazioni populiste, recuperando e rinnovando il rapporto stesso tra legittimazione e pratiche di cittadinanza.

¹¹⁵ Così, in particolare, G. STEINER, *op. cit.*, p. 80.

¹¹⁶ Secondo la celebre espressione di F. CHABOD, *op. cit.*, p. 20.

¹¹⁷ A partire dal conflitto sull’Europa stessa, se è vero che, come avverte E. BALIBAR, *Crisi e fine dell’Europa*, Milano, 2016, p. 135, “la legittimità della costruzione europea non può essere decretata e neppure inventata con un’argomentazione giuridica [...] può venire soltanto dal fatto che l’Europa diventi la posta e il terreno dei conflitti sociali, ideologici, passionali, in sostanza politici, che riguardano il suo futuro”. Sul punto v. anche le suggestive riflessioni di R. MENASSE, *Un messaggero per l’Europa*, Palermo, 2019.

¹¹⁸ Nella dialettica costante con la costruzione di una “cultura al servizio della comunità di destini” intesa come “modo condiviso di comprendere il mondo che ci circonda, di affrontare l’interpretazione dei fenomeni storici con cui ci si trova a convivere, di attribuire significati e valori agli atti che i membri delle varie formazioni sociali che innervano la comunità compiono, sia come singoli che come sistemi di relazione” (P. POMBENI, *op. cit.*, rispettivamente pp. 136 e 42).